



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Simon Bischof

2016-GC-3

Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (Art. 27)

I. Zusammenfassung der Motion

In einer am 13. Januar 2016 eingereichten und begründeten Motion ersucht Grossrat Simon Bischof den Staatsrat darum, einen Entwurf zur Änderung von Artikel 27 Absatz 2 des Gesetzes über die Gemeinden (GG, SGF 140.1) auszuarbeiten, und zwar in dem Sinne, dass ein Generalrat anstelle von 80 neu höchstens 100 Mitglieder haben kann.

Der Motionär macht geltend, dass mindestens zwei Projekte für besonders grosse neue Gemeinden lanciert wurden. Deshalb möchte er, dass die fakultative Höchstzahl an Generalräten auf 100 statt 80 erhöht wird, wie es derzeit in Artikel 27 Absatz 2 GG vorgesehen ist. Dabei soll der Grundsatz von Absatz 1 nicht geändert werden, der folgenden Bestand vorsieht: 30 Mitglieder in Gemeinden mit weniger als 2 500 Einwohnern, 50 Mitglieder Gemeinden mit 2 500 bis 10 000 Einwohnern und 80 Mitglieder in Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern.

II. Antwort des Staatsrats

1. Gesetzliche Grundlagen und Geschichtliches

Der Staatsrat stellt zunächst fest, dass die Höchstzahl von 80 Generalräten bereits im Gesetz von 1864 über die Gemeinden und Pfarreien enthalten war; seither schwankten im Laufe der wiederholten Gesetzesänderungen lediglich die Schwellenwerte für die Einwohnerzahl, ab der diese Anzahl obligatorisch ist. Der oben beschriebene aktuelle Wortlaut von Artikel 27 Absatz 1 GG über den Bestand des Generalrats geht zurück auf die Komplettüberarbeitung des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden.

Bei der in Absatz 2 vorgesehenen Abweichung («Die Gemeinden können die Zahl der Generalräte in Abweichung von Absatz 1 auf 30 bis 80 Mitglieder festlegen») handelt es sich um eine Lockerung des relativ starren Systems der Schwellenwerte auf Basis der Einwohnerzahl, das mit der Gesetzesänderung vom 27. September 1999 eingeführt wurde, welche am 1. Januar 2000 in Kraft trat. Diese Änderung war die Folge einer (in ein Postulat umgewandelten) Motion, die am 9. Mai 1996 von den Grossräten Jean-Paul Glasson und Jean-Pierre Dorand eingereicht und am 20. September 1996 begründet worden war (TGR 1996 S. 1473). Darin wurde um eine Verringerung der Anzahl Mitglieder in den Generalräten des Kantons ersucht. Die Motionäre argumentierten, dass die zu hohe Mitgliederzahl die Wirksamkeit der Generalräte beeinträchtigt (Verlängerung der Dauer der Sitzungen, sich wiederholende Wortmeldungen). Zudem stellten sie bei Mitgliedern von grossen Generalräten ein gewisses Desinteresse sowie die Schwierigkeit der Parteien fest, Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. Darauf folgte eine breite Vernehmlassung bei den Gemeinden und den betroffenen Kreisen, in deren Verlauf einige Teilnehmer betonten, dass die Wirksamkeit der parlamentarischen Arbeit eher darauf beruht, wie die Sitzungen geführt werden, als auf der Anzahl der Generalräte. Andere verwiesen auf den Verlust von Repräsentativität der

politischen Kräfte, den eine solche Verringerung nach sich ziehen würde (vgl. namentlich die Botschaft Nr. 159 vom 6. Juli 1999 des Staatsrats zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden). Es sei zudem darauf hingewiesen, dass sich mehrere Teilnehmer dafür ausgesprochen hatten, dass jede Gemeinde die Möglichkeit erhalten soll, die Anzahl der Generalräte frei festzulegen, und nur eine Mindestzahl von 30 Mitgliedern vorzugeben. Schliesslich bildete sich ein breiter Konsens für die derzeitige Gesetzeslösung heraus, sprich eine Lockerung mit einer Mindest- und einer Höchstgrenze für die Anzahl Generalräte, innerhalb deren die Gemeinden die Anzahl der Abgeordneten unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten frei festlegen können.

2. Kurzer interkantonaler Vergleich

Ein kurzer Überblick über die entsprechende Gesetzgebung in einigen anderen Kantonen, in denen ebenfalls Gemeindeparlamente eingesetzt werden können, zeigt zwei Strömungen. Die am häufigsten angetroffene Situation ist jene, in der die Anzahl der Gemeindeabgeordneten entsprechend der Bevölkerungszahl festgelegt wird, mit mehr oder weniger Flexibilität. Im Kanton Genf ist die Zahl der Gemeindeabgeordneten (*Conseil municipal*) entsprechend der Anzahl Einwohner konkret festgelegt, es ist keine Abweichung möglich. In einer Gemeinde mit mehr als 30 000 Einwohnern beträgt die Anzahl der Parlamentsmitglieder beispielsweise 37. Nur die Stadt Genf, die mehr als 200 000 Einwohner zählt (Dezember 2015), verfügt über ein Gemeindeparlament von 80 Mitgliedern. Die Gesetzgebung über die Gemeinden im Kanton Waadt sieht ihrerseits eine Bandbreite für die Anzahl der Gemeindeparlamentarier vor. Die Gemeinden, deren Einwohnerzahl bei über 10 000 liegt, können zum Beispiel eine Mitgliederanzahl zwischen 70 und 100 festlegen. Die einzige Gemeinde mit 100 Mitgliedern ist Lausanne, mit über 133 000 Einwohnern. Der Kanton Wallis sieht ein sehr ähnliches System wie das GG vor, mit einer grundsätzlichen Regelung gemäss der Bevölkerungszahl, jedoch mit einer möglichen Abweichung mit mindestens 20 und höchstens 80 Mitgliedern. Dahingegen sehen mehrere Kantone, darunter Bern und Jura, nur eine Mindestanzahl vor, zum Beispiel 30 (Bern), und überlassen es den Gemeinden im Übrigen, die Anzahl der Generalräte festzulegen. So hat sich die Stadt Bern, die rund 140 000 Einwohner zählt (2016), für ein Parlament mit 80 Mitgliedern entschieden.

3. Ergebnisse der eingeschränkten Vernehmlassung

Der Staatsrat wollte die Meinung der durch die in der Motion geforderte Änderung hauptsächlich betroffenen Kreise in Erfahrung bringen, die sich implizit auf die Fusionsprojekte der gesamten Gemeinden des Greyerzbezirks und von Grossfreiburg bezieht. Es wurde daher eine eingeschränkte Vernehmlassung beim Oberamtmann des Greyerzbezirks, beim Oberamtmann des Saanebezirks, beim Freiburger Gemeindeverband (FGV) und bei der Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden (Ammännerkonferenz) durchgeführt.

Bei den konsultierten Einheiten herrscht geteilte Meinung. Der Oberamtmann des Saanebezirks hält die verlangte Änderung nicht für übermässig angebracht, während gemäss dem Oberamtmann des Greyerzbezirks die Möglichkeit, die Höchstzahl der Generalräte von 80 auf 100 zu erhöhen, nützlich sein kann, um der Anforderung einer ausgewogenen regionalen Vertretung zu entsprechen. Der FGV ist dagegen, mit der Begründung, die Erfahrung habe gezeigt, dass ein Parlament von 80 Generalräten bereits eine grosse und gewichtige Behörde sei, die einer gewissenhaften Führung bedarf. Das Parlament auf 100 Mitglieder zu erhöhen, würde dieses schwerfälliger machen und könnte zu Effizienzverlusten führen. Im Übrigen, so hebt der Verband hervor, hielten es die kürzlich zusammengeschlossenen Gemeinden nie für nützlich, die derzeit vom GG vorgesehene

Höchstanzahl zu nutzen. Im Gegenteil: Sie wurden sich der Bedeutung eines Generalrats von vernünftiger Grösse bewusst, der wirksam funktionieren kann. Die Ammännerkonferenz hat darauf verzichtet, Stellung zu nehmen.

4. Diskussion

In einem ersten Schritt ist es zweckmässig, die aktuelle Situation der Generalräte im Kanton anzusehen, insbesondere betreffend das Verhältnis Bevölkerung – Anzahl Mitglieder im Generalrat. Folgende Tabelle gibt eine Übersicht dazu:

| Gemeinden | Anzahl Mitglieder | Bevölkerung 2014 |
|---|-------------------|------------------|
| Fribourg / Freiburg (Art. 25 GG) | 80 | 38'288 |
| Bulle (Art. 25 GG) | 50 | 21'464 |
| Châtel-Saint-Denis (Art. 25 GG) | 50 | 6'363 |
| Marly (Art. 25 GG) | 50 | 8'095 |
| Romont (Art. 25 GG) | 50 | 5'108 |
| Attalens | 30 | 3'189 |
| Villars-sur-Glâne (Art. 25 GG) | 50 | 12'137 |
| Rue | 30 | 1'470 |
| Cugy | 30 | 1'640 |
| Wünnewil-Flamatt | 50 | 5'444 |
| Avry | 30 | 1'859 |
| Belfaux <i>(Zusammenschluss Autafond, Belfaux)</i> | 33 | 3'182 |
| Belmont-Broye <i>(Zusammenschluss Domdidier, Dompierre, Léchelles, Russy)</i> | 60 | 4'194 |
| Düdingen | 50 | 7'679 |
| Gibloux <i>(Zusammenschluss Corpataux-Magnedens, Farvagny, Le Glèbe, Rossens, Vuisternens-en-Ogoz)</i> | 50 | 7'095 |
| Montagny | 30 | 2'274 |
| Murten / Morat <i>(Zusammenschluss Courlevon, Jeuss, Lurtigen, Murten, Salvenach)</i> | 50 | 8'006 |
| Riaz | 30 | 2'348 |
| Vuadens | 30 | 2'277 |
| Cheyres-Châbles <i>(Zusammenschluss Cheyres, Châbles)</i> | 30 | 2'106 |
| Estavayer <i>(Zusammenschluss Bussy, Estavayer-le-Lac, Morens, Murist, Rueyres-les-Prés, Vernay, Vuissens)</i> | 60 | 9'084 |
| Total: 21 Gemeinden | 923 | |

Der Staatsrat stellt fest, dass zum jetzigen Zeitpunkt nur der Generalrat der Gemeinde Freiburg aus 80 Mitgliedern besteht. keine andere Gemeinde des Kantons hat die Möglichkeit genutzt, diese Höchstzahl an Mitgliedern einzuführen.

Die Regierung bemerkt, dass die aktuelle Grenze von 80 Abgeordneten aus dem 19. Jahrhundert stammt und veraltet oder wenig angepasst an die demografische Entwicklung und an die gegenwärtigen Trend hin zu Gemeindezusammenschlüssen wirken kann. Diese Situation könnte ambitionöse Fusionsprojekte bremsen, beispielsweise jenes des Zusammenschlusses aller Gemeinden des Greyerzbezirks zu einer einzigen Einheit, wo sich viele kleine Gemeinden einem grossen Zentrum (Bulle) anschliessen würden. Um mitzumachen könnten diese eine politische Vertretung in der neuen Gemeinde wünschen.

Der Staatsrat hält jedoch fest, dass eines der Ziele von Gemeindezusammenschlüssen darin besteht, Einheiten zu bilden, die effizienter und wirksamer handeln können. Die Anzahl der Generalräte auf 100 zu erhöhen würde jedoch darauf hinauslaufen, dass diese Institution schwerfälliger würde, mit der potenziellen Folge eines Effizienzverlusts. Was die Vertretung betrifft, ist festzuhalten, dass die Gemeinden oder mehrere Gemeinden zusammen bei Zusammenschlüssen während einer Übergangszeit Wahlkreise bilden, die jedem Kreis oder jeder Zusammenlegung von Kreisen mindestens einen Sitz garantieren (Art. 136 ff. GG).

Die vor kurzem vorgenommene Änderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; RSF 115.1), die vom Grossen Rat bei der Behandlung der Änderung des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (Fusion von Grossfreiburg und Verlängerung des GZG) angenommen wurde, hat die Möglichkeit eingeführt, dass Gemeinden mit einem Generalrat ständige Wahlkreise bilden können.

Falls in einer fusionierten oder nicht fusionierten Gemeinde ständige Wahlkreise gebildet werden, muss die Anzahl Mitglieder des Generalrats jedoch die Problematik des natürlichen Quorums berücksichtigen. In diesem Kontext kann eine Erhöhung der Anzahl Mitglieder des Generalrats den Vorteil haben, eine grössere Anzahl Wahlkreise in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung zum natürlichen Quorum zu ermöglichen. Diese Feststellung erklärt im Übrigen die Zusammensetzung des Grossen Rates. Zur Erinnerung: die Verringerung der Anzahl Grossrätinnen und Grossräte durch die Verfassung vom 16. Mai 2004 hat eine Reform der Wahlkreise notwendig gemacht, um die Problematik des natürlichen Quorums in den Kreisen Glane und Vivisbach zu regeln.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Frage der Repräsentativität der Gemeindebehörden eine höchst politische Frage ist, die unter die Gemeindeautonomie fällt. Er vertritt somit die Meinung, dass die Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde bei der Festlegung der Zusammensetzung der Organe, die sie vertreten sollen, über einen breiten Handlungsspielraum verfügen müssen. Der Staatsrat erinnert jedoch daran, dass in Kantonen, wo die Gemeinden einen grösseren Entscheidungsspielraum haben, diese sich sehr häufig für Parlamente entscheiden, die weniger Mitglieder zählen, als dies der Motionär vorschlägt. Diese Situation scheint die Befürchtungen eines Effizienzverlusts in Organen mit zu vielen Mitgliedern zu bestätigen.

Aufgrund der Gemeindeautonomie ist der Staatsrat jedoch der Ansicht, dass es bei den Gemeinden selbst liegt, das richtige Gleichgewicht zwischen der Repräsentativität und der Effizienz ihrer Generalräte zu bestimmen. Es ist auch Sache der Gemeinde, abzuschätzen, inwiefern eine Erhöhung der Anzahl Generalrätinnen und Generalräte zweckmässig wäre, zumal es sich manchmal als schwierig erweist, bei den Gemeindewahlen genügend Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. Aus diesen Gründen ist der Staatsrat der Meinung, dass eine Lockerung der Regeln zur Festlegung

der Mitgliederzahl der Generalräte sinnvoller wäre, als eine einfache Aufstockung der Höchstzahl von 80 auf 100.

5. Schlussfolgerung

Der Staatsrat hält es für angebracht, die gesetzlichen Bestimmungen, auf die sich der Motionär bezieht, zu überarbeiten. Bei einer Annahme dieser Motion, wird der Staatsrat namentlich überprüfen, ob es zweckmässig ist, auf die bis anhin im GG festgelegte Schwelle zu verzichten und den Gemeinden einen grösseren Ermessensspielraum zu lassen, um die Zahl ihrer Generalrätinnen und Generalräte festzulegen. Das im Kanton Bern vorherrschende System, das eine Mindestzahl der Mitglieder der Gemeindelegislative festlegt, müsste somit geprüft werden.

Der Staatsrat schlägt Ihnen daher vor, diese Motion erheblich zu erklären.

13. Juni 2016